

Enero 2010

Programa Techo Propio Perú Resumen

Evaluación y Mejoras a las Modalidades Construcción en Sitio Propio y Mejoramiento de Vivienda



Proyecto: Fortalecimiento de los sistemas de microfinanciamiento de vivienda en Perú - BID/FOMIN- Hábitat para la Humanidad

Coordinadora del estudio: María Luisa Zanelli, HPHI

Consultor: Rudecindo Vega, Perú Descentralizado

Para mayor información, contactar a María Sáenz <msaenz@habitat.org>

Contexto

En el 2002, el Estado peruano, al volver a establecer el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) creó el Programa Techo Propio, como parte de su nueva política de subsidio a la demanda de vivienda, dirigida a familias de bajos ingresos. La administración de este Programa quedó a cargo del Fondo MIVIVIENDA. El *objetivo de Techo Propio* es propiciar el acceso de los sectores populares a una vivienda digna, tomando en cuenta sus posibilidades económicas, y la participación del sector privado en la construcción masiva de viviendas de interés social (VIS). Para cumplir con su mandato, Techo Propio asigna un Bono Familiar Habitacional (BFH), como un subsidio otorgado, una sola vez, a las familias beneficiarias.

Este programa tiene tres modalidades: Adquisición de Vivienda Nueva (AVN), Construcción en Sitio Propio (CSP) y Mejoramiento de Vivienda (MV). Las primeras dos están orientadas a atender el déficit cuantitativo y la tercera al déficit cualitativo. (En este país, los déficits cuantitativo y cualitativo ascienden a 389,712 y 1,577,438 viviendas, respectivamente¹). Las tres modalidades del Programa combinan estos elementos: ahorro del beneficiario, subsidio o bono del Estado, y crédito de una entidad financiera. El valor del bono para CSP es de 4.7 UIT² (S/. 16,685 Nuevos Soles) con un ahorro mínimo de 0.2 UIT (S/. 710 Nuevos Soles). Para MV, el bono tiene un valor de 1.9 UIT (S/. 6,745 nuevos soles) y el ahorro mínimo requerido es de 0.2 UIT (S/. 710 nuevos soles).

Desde su creación hasta la actualidad, el Programa Techo Propio ha beneficiado a 42,603 familias (10,081 de el gobierno anterior y 32,522 en el actual), a las cuales el MVCS suma 28,700 familias que recibieron el Bono 6000 tras haber sido perjudicadas por el sismo ocurrido en el 2007, en Pisco. Los primeros años de existencia del Programa se orientaron prioritariamente a AVN, y los tres últimos años se concentraron en CSP y MV. Lamentablemente, a partir del 2009, una fuerte discrepancia entre el MVCS y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) resultó en la negativa de asignar más recursos al Programa por parte del MEF, sumiéndolo en una gran crisis.

Objetivo y metodología del estudio

En el marco del proyecto *Fortalecimiento de los sistemas de microfinanciamiento de vivienda en Perú*, ejecutado por la oficina de Latinoamérica y el Caribe de Hábitat para la Humanidad Internacional (HPHI-LAC), con financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se realizó un estudio de Techo Propio que tuvo por objetivo: identificar los problemas que disminuyen la eficiencia de este programa, y las posibles soluciones planteadas por personas conocedoras del mismo. El foco de este estudio fue las modalidades CSP y MV.

¹ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Información en proceso del MV.

² La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es el indicador base usado por diversos programas, proyectos y servicios del Estado. El UIT al año 2009 es S/. 3,550 Nuevos Soles (US\$ 1 equivale a 3.024 nuevos soles), es decir US\$ 1,173. El Decreto Legislativo N° 1037 del 24 de junio del 2008 establece que el valor máximo de una VIS es de catorce UIT.

Se realizaron entrevistas con 25 personas expertas en el Programa y temas relacionados de los sectores gubernamental, privado y sociedad civil, y se hizo una revisión de los principales documentos que sustentan la existencia del Programa.

Problemas identificados y posibles soluciones

Para cada problema identificado, se presentan soluciones propuestas por las personas entrevistadas. Los problemas se agruparon en dos categorías: aspectos generales de la política de vivienda y sus programas de vivienda de interés social, y modalidades CSP y MV del Programa Techo Propio.

Categoría / Problema	Solución propuesta
<i>Política de vivienda y sus programas de vivienda de interés social</i>	
1. La política de Estado en materia de vivienda popular (sectores E y D) ha perdido claridad y parece en abandono.	Redefinir una propuesta de política de vivienda para estos sectores.
2. Falta de recursos financieros en el MVCS para brindar subsidio. Una posible causa de este problema es que el MEF no concibe el subsidio como un mecanismo para promover la inversión pública y privada.	Establecer una política concertada entre el MEF y el MVCS. Este punto se considera de gran importancia en la coyuntura actual.
3. Algunos actores cuestionan el manejo técnico y profesional de los programas de vivienda.	Fortalecer las capacidades del MVCS.
4. Gran confusión en los ciudadanos, y los medianos y pequeños empresarios dedicados a la vivienda social sobre los programas de vivienda social como Techo Propio y Piso Digno, y los de titulación de lotes.	Mayor articulación entre las políticas y programas de vivienda social, y entre éstos y las políticas y programas de titulación.
5. La ciudadanía no conoce los beneficios de los programas de vivienda y su situación actual.	Desarrollar una campaña de comunicación de los programas de vivienda, a los cuales puedan postular las familias de bajos ingresos. Además, desarrollar una campaña dentro del gobierno que permita unificar los mensajes dirigidos a la ciudadanía.
6. Falta presencia de los programas de vivienda en varias ciudades y en el área rural.	Mayor descentralización para atender zonas sin cobertura, asignando un presupuesto separado para Techo Propio Rural.

Categoría / Problema	Solución propuesta
Modalidades CSP y MV del Programa Techo Propio	
Financiamiento	
<p>1. Financiamiento estatal: hay incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos en el Fondo MIVIVIENDA para que el Programa otorgue bonos de vivienda.</p>	<p>Asignar mayores recursos a este fondo. Como se mencionó anteriormente, la asignación de fondos depende de negociaciones entre el MVCS y el MEF.</p> <p>Propiciar la titulización de su cartera crediticia para darle sostenibilidad financiera</p>
<p>2. Crédito de instituciones financieras (IFI): la eliminación del componente de crédito de las modalidades de CSP y MV, hace que el Programa llegue a menos familias. Además, muy pocas instituciones financieras brindan crédito hipotecario o microcrédito para CSP y MV, a familias de bajos ingresos.</p>	<p>Reestablecer el componente de crédito para CSP y MV, por montos que puedan ir desde el 20% hasta el 100% del valor del bono.</p> <p>Requerir a las IFI que trabajan con fondos públicos destinados a vivienda (MIVIVIENDA, principalmente) que destinen un porcentaje de los mismos (10% como mínimo) a las modalidades de CSP y MV, otorgando premios a aquellas que cumplan o excedan dichos porcentajes.</p> <p>Incrementar las líneas de crédito disponibles para las instituciones microfinancieras (IMF), adecuando los requisitos para que éstas puedan acceder al crédito. Es importante permitir a las IMF que diseñen productos microfinanciero para vivienda que se adapten la población de bajos ingresos, y evitar establecer limitaciones o estandarizaciones de estos productos. La alta competencia y la sólida regulación existente en el sector microfinanciero en Perú son mecanismos que pueden ayudar a evitar sobrevalorar el costo de los productos microfinancieros para vivienda financiados por estas líneas de crédito. Se recomienda prestar especial atención a las cajas rurales y municipales, y a las entidades de desarrollo para la pequeña y mediana empresa (EDYPIMES).</p> <p>Establecer mecanismos de ahorro o depósitos anticipados en IFI que</p>

	<p>permitan demostrar una periodicidad y estabilidad de ingreso de las familias de bajos ingresos, para hacerlas elegibles para un crédito.</p>
Categoría / Problema	Solución propuesta
<p>3. Ahorro de las familias: a las familias se les dificulta cumplir con el monto del ahorro que deben presentar para ser elegibles para el bono.</p>	<p>Exonerar a las familias de este requisito, si el valor del terreno y/o de la construcción existente son similares o mayores al ahorro exigido; ó</p> <p>Crear mecanismos para acercar a las IFI y las familias de bajos ingresos con el fin que estas familias ahorren o soliciten microcréditos en estas instituciones, para cumplir con el requisito del ahorro.</p>
<p>4. Recursos para las entidades técnicas³: la falta de capital de trabajo en estas entidades retrasa la culminación de los proyectos, lo cual afecta la credibilidad del Programa.</p>	<p>Agilizar el pago del bono gubernamental a estas entidades.</p> <p>Restablecer el funcionamiento del Programa de Apoyo Inmobiliario del Banco de Materiales destinado a facilitar financiamiento a los promotores de este Programa.</p>
<i>Planificación y asignación de proyectos habitacionales</i>	
<p>1. Información sobre la situación habitacional: hay escasez de información sistemática y confiable sobre la realidad habitacional y barrial, dificultando la toma de decisiones empresariales y el monitoreo de los programas habitacionales.</p>	<p>Fortalecer los programas de ordenamiento y acondicionamiento territorial, desarrollo urbano, catastro, entre otros, en las ciudades del país, y consolidar dicha información en el MVCS.</p>
<p>2. Focalización: existen dudas sobre la capacidad del Programa de focalizar en las familias más pobres.</p>	<p>Fortalecer el Sistema Nacional de Focalización de Hogares Pobres, el cual se encuentra bajo la competencia del MEF.</p>
<p>3. Corrupción: existen fuertes rumores de corrupción en la asignación de bonos.</p>	<p>Definir e implementar mecanismos de transparencia en la asignación de estos bonos, y en la supervisión de las entidades técnicas y las IFI participantes.</p>

³ Las *entidades técnicas* pueden ser personas naturales (profesionales independientes) o personas jurídicas interesadas en desarrollar proyectos de CSP y MV, que deben cumplir con los requisitos para inscribirse en el Registro de Entidades Técnicas del Fondo MIVIVIENDA.

Categoría / Problema	Solución propuesta
<p>4. Tramitología en el MVCS: la complejidad y centralización de los procesos internos para la tramitación del bono retrasan la ejecución de los proyectos.</p>	<p>Reformular los procedimientos internos de asignación, desembolso de bonos y ejecución de proyectos con criterios de simplificación administrativa y silencio administrativo. En cuanto a la asignación, permitir que las entidades técnicas y las IFI se hagan cargo de la evaluación de los expedientes de las familias, estableciendo un sistema de fiscalización de estas asignaciones.</p>
<p>5. Tramites con gobiernos locales: demora e impredecibilidad de los trámites de zonificación, aprobación de licencias de habilitación humana y construcción, y de factibilidad de servicios públicos y de registro. Además, altos costos de estos trámites.</p>	<p>Estandarizar los procedimientos en todas las municipalidades del país con el apoyo del Programa de Asistencia Técnica y desarrollo de capacidades en los gobiernos locales para facilitar la realización del Programa.</p>
<p><i>Ejecución y fiscalización de proyectos habitacionales</i></p>	
<p>1. Calidad de la construcción: la calidad de los materiales de construcción y de la construcción en sí que es ejecutada por las entidades técnicas tiene una alta variabilidad.</p>	<p>Mejorar la articulación entre la política que rige al sector fabril vinculado con materiales de construcción y la política de vivienda.</p> <p>Establecer equipos técnicos encargados de supervisar y fiscalizar la ejecución de las obras, y sancionar o premiar a las entidades técnicas, según su cumplimiento de las regulaciones establecidas para viviendas de interés social.</p>